



Наталия Павловна Кириллова

*профессор кафедры уголовного процесса и криминалистики СПбГУ,
доктор юридических наук*

n.kirillova@spbu.ru

УСИЛЕНИЕ СУДЕБНОГО КОНТРОЛЯ КАК ОДНО ИЗ НАПРАВЛЕНИЙ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ УГОЛОВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ ГОСУДАРСТВА¹

В статье анализируется эффективность судебного контроля, который является одним из направлений современной уголовно-процессуальной политики государства. Автор дает оценку действующего законодательства, регламентирующего судебный контроль, и судебной практики его применения. Полагает, что для повышения эффективности судебного контроля законодатель и суды должны правильно определить пределы полномочий суда при рассмотрении ходатайств следователей об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу и жалоб на действия, бездействие и процессуальные решения следователя, дознавателя и прокурора. По мнению автора, суд, принимая решение о заключении подозреваемого (обвиняемого) под стражу, обязан проверить не только законность, но и обоснованность ходатайства следователя. Проверка обоснованности ходатайства о заключении под стражу может осуществляться не только путем исследования письменных доказательств причастности обвиняемого к преступлению, но и с помощью допросов свидетелей, вызванных по инициативе защиты.

Ключевые слова: полномочия суда, жалобы на бездействия и процессуальные решения, проверка законности ходатайства следователя

Уголовно-процессуальная политика есть составная часть, или элемент, уголовной (уголовно-правовой) политики государства. Исследователи вопроса дают различные определения уголовно-процессуальной политики. А.С. Александров определяет ее как отношение власти к преступности, как направление деятельности правотворческих и правоприменительных органов по выработке и применению форм реализации норм уголовного права на всех этапах осуществления уголовного судопроизводства².

¹ Публикация подготовлена в рамках поддержанного РГНФ научного проекта № 16-03-00109.

² См.: Александров А.И. Философия зла и философия преступности. СПб., 2013. С. 404–405.

Взвешенность уголовной, в том числе и уголовно-процессуальной, политики зависит от наличия в государстве ее целостной концепции. Разработка единой концепции продолжается много лет. Авторы одной из концепций уголовной политики определяют ее в самом общем виде — как совокупность ключевых идей и положений, основанных на Конституции РФ и общепризнанных нормах международного права, обуславливающих стратегические цели обеспечения эффективного правопорядка и минимального уровня преступности, а также оптимальные средства их достижения. Ближайшей целью Концепции современной уголовной политики России, по их мнению, является разработка задач и подходов сдерживания преступности с последующим формированием позитивных тенденций развития криминологической безопасности населения на ближайшую перспективу³.

Последние двадцать лет формирование уголовно-процессуальной политики опирается на положения Конституции РФ и Концепции судебной реформы, одобренной постановлением Верховного Совета РСФСР от 24.10.1991. Основное содержание современной уголовно-процессуальной политики сформулировано в Концепции федеральной целевой программы «Развитие судебной системы России на 2007–2011 годы», утвержденной распоряжением Правительства РФ от 04.08.2006 № 1082-р⁴.

Концепция судебной реформы выделила основные направления развития законодательства. Значительное количество норм уголовно-процессуального законодательства нацелено на укрепление судебной власти, развитие демократических основ уголовного судопроизводства, повышение уголовно-процессуальных гарантий личности.

Одним из направлений уголовно-процессуальной политики является введение и последующее расширение судебного контроля на стадии предварительного расследования. Если исходить из того, что цели уголовно-процессуальной политики определяются назначением уголовного судопроизводства, обозначенным в ст. 6 УПК РФ, то противодействие преступности в правовом государстве должно осуществляться на основе предусмотренных законом процессуальных гарантий. Судебный контроль на досудебных стадиях уголовного процесса — это не только процессуальная функция, но и гарантия при применении мер процессуального принуждения. От его эффективности в значительной степени зависит состояние законности при осуществлении уголовного судопроизводства.

Можно согласиться с мнением В.Н. Кудрявцева о том, что, оценивая результаты борьбы с преступностью системы уголовной юстиции, следует установить несколько факторов: содержание закона, практику его применения, правосознание юристов, применяющих закон, и правосознание граждан, влияющих на деятельность правовых учреждений⁵.

³ См.: Ревин В.П. Концепция современной уголовной политики России. // Уголовно-правовая политика и проблемы противодействия современной преступности: сб. науч. тр. Саратов, 2006. С. 44–52.

⁴ Здесь и далее тексты нормативных актов приводятся по СПС «КонсультантПлюс».

⁵ См.: Кудрявцев В.Н. Эффективность закона как средства осуществления уголовной политики // Основные направления борьбы с преступностью / под ред. И.М. Гальперина и В.И. Курляндского. М., 1975. С. 36–37.

Оценивая эффективность современного судебного контроля, необходимо обратить внимание на качество закона, который его регулирует, и практику его применения.

В период судебной реформы, ориентированной на дополнительную защиту прав участников процесса, законодатель пришел к выводу, что судебный контроль может стать эффективнее прокурорского надзора или ведомственного контроля. Он в большей степени может гарантировать законность и обоснованность применения мер процессуального принуждения. Однако на практике процент удовлетворения ходатайств следователя и дознавателя об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу является стабильно высоким. Это наводит на мысль о том, что судебный контроль оказался менее эффективным, чем прокурорский надзор в до реформенном уголовном процессе.

Согласно Отчету о работе судов общей юрисдикции по рассмотрению уголовных дел по первой инстанции за 2015 г. из 154 260 ходатайств удовлетворено 140 457, что составляет 91%. Еще выше процент удовлетворения ходатайств о продлении срока содержания под стражей (из 230 759 удовлетворено 226 875 — 98,3%)⁶. Можно было бы предположить, что это обусловлено обоснованностью таких ходатайств и тем, что следователи безупречно мотивируют их перед судом. Однако при обсуждении Концепции уголовной политики в Совете Федерации Генеральный прокурор РФ привел данные о необоснованных судебных арестах. Он, в частности, указал, что в вопросах избрания меры пресечения в виде заключения под стражу доминирует следователь: «Мы ежегодно располагаем сотнями примеров ареста судом обвиняемых вопреки позиции прокурора. С 2008 года таких случаев было более тысячи. Не единичны случаи уголовного преследования лиц, не совершавших противоправных действий, заведомо избыточной квалификации содеянного, в том числе в целях незаконного заключения подозреваемых и обвиняемых под стражу. Только за 2012 год и первое полугодие текущего учтены почти 2400 незаконно задержанных и арестованных, получивших право на реабилитацию, однако виновных в этом должностных лиц, привлеченных к уголовной ответственности, несмотря на постановку такого вопроса прокурорами, следствие, как правило, не находит»⁷.

Та же тенденция прослеживается и при рассмотрении жалоб на действия, бездействие и процессуальные решения следователя (дознавателя), прокурора в порядке ст. 125 УПК РФ. Жалобы удовлетворяются редко. В 2015 г. из 130 962 жалоб суды удовлетворили 8086, что составляет 6,1%. Самое примитивное, но неубедительное объяснение этим статистическим данным — жалобы необоснованны. Чем же можно объяснить недостаточную эффективность судебного контроля? Представляется, что необходимы совершенствование закона, регулирующего судебный контроль, а также анализ и унификация судебной практики. Рассмотрим некоторые проблемы, возникающие в науке и практике.

⁶ См.: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=3417> (дата обращения: 07.11.2016).

⁷ Стенограмма парламентских слушаний на тему «Совершенствование законодательства в сфере уголовно-правовой политики». URL: <http://www.council.gov.ru/media/files/41d4a3d29393c52a1bd0.pdf> (дата обращения: 07.11.2016).

Судебный контроль мог бы быть более эффективен при восстановлении нарушенных прав подозреваемых и обвиняемых, поскольку способен предотвратить незаконное уголовное преследование этих лиц и незаконное применение в отношении них мер процессуального принуждения. Для восстановления нарушенных прав потерпевших он подходит меньше по сравнению с возможностями ведомственного контроля и прокурорского надзора. Защищая права заявителя о преступлении при обращении последнего с жалобой на незаконное постановление об отказе в возбуждении уголовного дела, суд вправе признать такое решение незаконным, но в отличие от прокурора, действующего в рамках полномочий дореформенного процесса, он не имеет процессуальных средств заставить органы расследования исправить свои ошибки. В следственной практике встречаются ситуации, когда после проведения дополнительной доследственной проверки заявлений или сообщений о преступлении вновь принимается незаконное решение. Это приводит не только к затягиванию сроков уголовного преследования, но и к утрате доказательств.

Прокуратура, впрочем, считает полномочия прокурора недостаточными для качественного осуществления прокурорского надзора. Генеральный прокурор РФ в своем докладе, на который мы ссылались ранее, отмечал, что прокурорами многократно отменяются незаконные постановления об отказе в возбуждении уголовного дела, однако они с легкостью выносятся вновь. По сути, речь идет о новой форме укрывательства преступлений и освобождения совершивших их лиц от ответственности. Ведь запоздалое начало процедуры уголовного преследования — это во многих случаях безвозвратная утрата доказательств либо истечение срока давности привлечения виновного к уголовной ответственности. Было бы логично ставить вопрос об ответственности должностных лиц за подобного рода действия или бездействие, однако данный процесс, как и в случае с незаконными арестами, полностью зависит от усмотрения следователей, не стремящихся возбуждать уголовные дела в отношении своих коллег по цеху⁸.

Столкнувшись с новой для себя функцией судебного контроля, суды на первоначальном этапе ее осуществления приняли решение оценивать представленные материалы лишь с точки зрения законности оснований для заключения под стражу. Правильность такой позиции объяснялась и в научных работах. Однако даже в начале 1990-х гг. высказывалось и иное мнение, в соответствии с которым суд обязан проверять обоснованность подозрения лица в причастности к совершенному преступлению⁹.

Со временем стало ясно, что без проверки обоснованности ходатайства следователя судебный контроль совершенно неэффективен.

Анализ положений ст. 108 УПК РФ показывает, что избрание меры пресечения в виде заключения под стражу законодатель напрямую связывает как с процессуальным статусом конкретного лица, так и с необходимостью наличия у суда достоверных данных, подтверждающих обоснованность подозрения или обвинения. Су-

⁸ См.: Стенограмма парламентских слушаний...

⁹ См.: Цоколова О., Щерба С. Исследование доказательств обвинения при проверке законности и обоснованности ареста // Российская юстиция. 1994. № 12. С. 45.

дья должен быть уверен, что вина доставленного к нему лица доказана хотя бы по одному эпизоду, что необходимые для этого доказательства в уголовном деле имеются и органы предварительного расследования их не утратят¹⁰. Российские судьи в своих решениях часто уклоняются от анализа доказательств, подтверждающих обоснованность заключения под стражу, предполагая, что это связано с вопросом о доказанности вины, а это уже составляет прерогативу судебной инстанции, рассматривающей уголовное дело по существу. В научной литературе судам предлагается принимать во внимание существование нескольких уровней доказанности вины, достаточных для подозрения, обвинения и осуждения. Таким образом, при решении вопроса о заключении под стражу, о продлении срока содержания под стражей судья должен требовать от соответствующих должностных лиц подтверждения обоснованности выдвинутых в отношении конкретного лица подозрений¹¹.

По результатам обобщения судебной практики Верховный Суд РФ сформировал свою позицию по данному вопросу. В частности, в соответствии с п. 19 постановления Пленума ВС РФ от 29.10.2009 № 22 «О практике применения судами мер пресечения в виде заключения под стражу, залога и домашнего ареста» (в ред. постановления Пленума ВС РФ от 10.06.2010 № 15) судья должен убедиться в достаточности данных об имевшем место событии преступления и о причастности к нему подозреваемого. В п. 2 более позднего постановления Пленума ВС РФ от 19.12.2013 «О практике применения судами законодательства о мерах пресечения в виде заключения под стражу, домашнего ареста и залога» Верховный Суд указал, что избрание в качестве меры пресечения заключения под стражу допускается только после проверки судом обоснованности подозрения в причастности лица к совершенному преступлению. Обоснованное подозрение предполагает наличие достаточных данных о том, что лицо могло совершить преступление (лицо застигнуто при совершении преступления или непосредственно после его совершения; потерпевший или очевидцы указали на данное лицо как на совершившее преступление; на данном лице или его одежде, при нем или в его жилище обнаружены явные следы преступления и т.п.). Еще позднее, в своем постановлении от 24.05.2016 № 23 «О внесении изменений в отдельные постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации по уголовным делам» он дополнил этот пункт следующим положением: «...обратить внимание судов на то, что проверка обоснованности подозрения в причастности лица к совершенному преступлению не может сводиться к формальной ссылке суда на наличие у органов предварительного расследования достаточных данных о том, что лицо причастно к совершенному преступлению. При рассмотрении ходатайства об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу судья обязан проверить, содержит ли ходатайство и приобщенные к нему материалы конкретные сведения, указывающие на причастность к совершенному преступлению именно этого лица, и дать этим сведениям оценку в своем решении.

Оставление судьей без проверки и оценки обоснованности подозрения в причастности лица к совершенному преступлению должно расцениваться в качестве суще-

¹⁰ См.: Практика применения Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации: практическое пособие / под ред. А.И. Карпова. М., 2008. С. 83.

¹¹ См. там же. С. 84.

ственного нарушения уголовно-процессуального закона (ч. 4 ст. 7 УПК РФ), влекущего отмену постановления об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу».

Одновременно ВС РФ указал, что, проверяя обоснованность подозрения в причастности лица к совершенному преступлению, суд не вправе входить в обсуждение вопроса о его виновности.

Проверяя обоснованность подозрения, суду сложно не проводить оценку доказательств. Судья в отставке Н.А. Колоколов полагает, что в определенной степени, по крайней мере на психологическом уровне, вопрос о виновности лица судом все-таки предпрещается, так как заключение под стражу из чисто процедурных соображений недопустимо. С его точки зрения, суд устанавливает наличие доказательств того, что лицо, о заключении под стражу которого ходатайствует следователь, причастно как минимум к одному из преступлений. Разрешая такое ходатайство, судья осуществляет процесс доказывания, т.е. проверяет и оценивает доказательства, представленные сторонами, а равно оценивает доказательства, добытые им самим в ходе судебного разбирательства. В данном случае речь идет об одном из этапов доказывания вины, о том уровне доказанности, которого, по мнению суда, достаточно для того, чтобы заключить обвиняемого под стражу. Автор правильно полагает, что судебные решения, принимаемые в рамках оперативного судебного контроля, преемственного значения для суда, рассматривающего дело по существу, не имеют. Следовательно, оснований опасаться предпрещения вопроса о доказанности вины не имеется. Что касается психологической составляющей при принятии решения о заключении обвиняемого под стражу, то автор предлагает решить эту проблему путем разведения компетенции судей¹².

В научной литературе высказывается мнение о том, что для проверки обоснованности ходатайства следователя суду необходимо непосредственно изучить представленные следователем доказательства согласно условиям судебного разбирательства (глава 35 УПК РФ). При этом отмечается, что ни в одном из изученных уголовных дел не были допрошены потерпевшие или свидетели для установления оснований для заключения под стражу, хотя стороной защиты были заявлены соответствующие ходатайства¹³.

По нашему мнению, отказ в допросах свидетелей и потерпевших связан с тем, что законодательное регулирование судебного заседания, в котором рассматривается и разрешается ходатайство следователя об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу, домашнего ареста и залога, в отличие от регулирования стадии судебного разбирательства, является схематичным и недетализированным. Возможность допроса потерпевших и свидетелей в качестве способа проверки обоснованности подозрения прямо законом не предусмотрена, поэтому суды с осторожно-

¹² См.: Практика применения Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации / под ред. В.М. Лебедева. 6-е изд., перераб. и доп. М., 2013. С. 131.

¹³ См.: Васильев А.А. Достоверные сведения при разрешении вопроса о заключении под стражу // Современное право. 2010. № 6. С. 92–95.

стью подходят к возможности удовлетворения ходатайств защиты о допросе этих участников процесса, опасаясь, что тем самым они предрешают вопрос о виновности. Необходимо отметить, что в последнее время появилась практика подобных допросов. Интервьюирование судей показывает, что они готовы проводить допросы в исключительных случаях, когда без них сложно проверить обоснованность ходатайства следователя.

Рассмотрим ситуацию, когда защита просит отказать в удовлетворении ходатайства следователя о заключении подозреваемого под стражу, поскольку он не причастен к совершению преступления и имеет алиби. В обоснование алиби защита пригласила в судебное заседание свидетеля. Вправе ли суд допросить его, оценить его показания с точки зрения достоверности и положить в основу своего решения или он должен отложить решение вопроса на 72 часа и предложить это сделать следователю? Представляются возможными оба варианта действий, которые должны зависеть от конкретных обстоятельств дела. В том случае, если результаты следственных действий вызывают у суда сомнения, он, по нашему мнению, вправе не только изучить протоколы допросов и документы, но и непосредственно исследовать доказательства, т.е. произвести допросы, положив их результаты в основу своих процессуальных решений.

Рассмотрение ходатайства следователя путем непосредственного изучения доказательств повысит качество и эффективность судебного контроля, позволит проверить не только законность, но и обоснованность выводов следователя (дознавателя), содержащихся в его ходатайствах.

Достаточно сложно определить компетенцию судей при рассмотрении жалоб на действия, бездействие и процессуальные решения следователя, дознавателя в порядке ст. 125 УПК РФ. Некоторые ориентиры в решении этих вопросов дает Пленум ВС РФ, однако и ему не удалось в полной мере унифицировать судебную практику.

Одной из проблем является определение предмета обжалования в порядке ст. 125 УПК РФ. В ч. 1 этой статьи он определен недостаточно конкретно. Предметом обжалования являются постановления, которые способны причинить ущерб конституционным правам и свободам участников уголовного судопроизводства либо затруднить доступ граждан к правосудию. По смыслу закона суд, осуществляя оперативный судебный контроль и предписывая устранить нарушения закона, не вправе возложить на себя выполнение функций должностного лица, проводящего уголовное преследование. Например, признавая незаконным постановление об отказе в возбуждении уголовного дела, суд не вправе указать, что следователь должен возбудить уголовное дело. Он может констатировать только, что доследственная проверка заявления о преступлении была проведена неполно, невсесторонне или необъективно. При этом суд не вправе предрешать будущее решение по результатам дополнительной проверки.

Рассматривая жалобы участников уголовного процесса на отказ в удовлетворении следователем (дознавателем) их ходатайств, заявленных в процессе предварительного расследования, суды в своих решениях указывают, что предмет, пределы и способы доказывания по уголовному делу определяют следователи (дознаватели), суд

не вправе принимать на себя их функции. Однако в некоторых случаях суды отказывают в принятии жалобы, считая, что такие жалобы не являются предметом судебного контроля.

Противоречивой судебной практике способствовало содержание п. 17 постановления Пленума ВС РФ от 10.02.2009 № 1 «О практике рассмотрения судами жалоб в порядке статьи 125 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» (с изменениями, внесенными постановлениями Пленума от 23.12.2010 № 31, от 09.02.2012 № 3 и от 28.01.2014 № 2; далее — постановление № 1), в соответствии с которым при рассмотрении жалоб в порядке ст. 125 УПК РФ на отказ следователя в удовлетворении ходатайств подозреваемого и иных участников уголовного процесса об установлении посредством допроса свидетелей, производства судебной экспертизы и других следственных действий обстоятельств, имеющих, по мнению заявителей, значение для уголовного дела, судья должен проверить, не были ли нарушены права участников уголовного судопроизводства при принятии такого решения. Это означало, что решения следователя, касающиеся определения предмета доказывания, могли быть предметом судебного контроля.

Данное положение постановления Пленума ВС РФ совершенно справедливо критиковалось судебским корпусом Верховного Суда. В частности, коллектив судей ВС РФ в работе «Практика применения Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» полагал, что действия следователя, связанные с назначением и проведением экспертиз, в порядке ст. 125 УПК РФ обжалованию не подлежат¹⁴.

Действительно, в существующей уголовно-процессуальной модели именно следователь (дознатель) уполномочен направлять ход расследования, определять способы получения доказательств для установления обстоятельств, входящих в предмет доказывания. Рассматривая вопрос о необходимости удовлетворения ходатайств о производстве следственных действий для установления элементов предмета доказывания, суд принимает на себя несвойственные ему функции. Законность и обоснованность этих ходатайств должны проверяться в рамках осуществления функций ведомственного контроля и прокурорского надзора.

В конечном итоге Верховный Суд РФ постановлением от 24.05.2016 № 23 «О внесении изменений в отдельные постановления Пленума Верховного Суда РФ по уголовным делам» скорректировал постановление № 1, отменив п. 17 и дополнив его п. 3.1, в соответствии с которым не подлежат обжалованию в порядке ст. 125 УПК РФ действия (бездействие) и решения, проверка законности и обоснованности которых относится к исключительной компетенции суда, рассматривающего уголовное дело по существу, в том числе отказ следователя и дознавателя в проведении процессуальных действий по собиранию и проверке доказательств; постановления следователя, дознавателя о привлечении лица в качестве обвиняемого, о назначении экспертизы и т.п., а также действия (бездействие) и решения, для которых уголовно-процессуальным законом предусмотрен специальный порядок их обжалования в досудебном производстве.

¹⁴ См.: Практика применения Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации / под ред. В.М. Лебедева. С. 360.

Однако не все положения были скорректированы надлежащим образом. В частности, согласно п. 15 постановления № 1, если заявитель обжалует постановление о прекращении уголовного дела, то при рассмотрении такой жалобы судья, не давая оценки имеющимся в деле доказательствам, должен выяснять, проверены ли и учтены ли дознавателем, следователем или руководителем следственного органа все обстоятельства, на которые указывает в жалобе заявитель, и могли ли эти обстоятельства повлиять на вывод о наличии оснований для прекращения уголовного дела. При этом по результатам разрешения такой жалобы судья не вправе делать выводы о доказанности или недоказанности вины, допустимости или недопустимости доказательств.

Представляется, что оценить обоснованность постановления о прекращении дела иногда очень сложно без оценки содержащихся в материалах дела доказательств с точки зрения их относимости, допустимости, достоверности и достаточности. Оценка же доказательств в определенной степени может повлиять на убеждение судьи, если он будет рассматривать затем это дело по существу. Разграничение компетенции судей при осуществлении судебного контроля и разрешении дела по существу является разумным путем ликвидации не только указанной выше, но многих иных уголовно-процессуальных проблем, связанных с судебным контролем.

В научной литературе высказываются мнения о необходимости формирования института следственного судьи. Представляется, что для решения рассматриваемых проблем достаточно выделения части представителей судейского корпуса, на которую был бы возложен судебный контроль и которая была бы освобождена от рассмотрения уголовных дел по первой инстанции. Это позволит более эффективно осуществлять судебный контроль, повысит ответственность судей за принятие решений. Для этого следует решить организационные вопросы штатной численности судов, в первую очередь односоставных и двухсоставных.

Кроме того, прежде чем проводить такую кардинальную реформу, как формирование института следственных судей, необходимо определить эффективность сегодняшнего судебного контроля. В частности, нужно установить процент лиц, заключенных под стражу и впоследствии освобожденных от уголовной ответственности и наказания; выяснить количество и сущность ошибок, допущенных судьями; провести иные необходимые обобщения судебной практики. Глубокий и всесторонний анализ деятельности судей, осуществляющих судебный контроль на стадии предварительного расследования, позволит привести законодателя к взвешенному решению о необходимости или об отсутствии необходимости в институте следственных судей и определении их полномочий.

Вопрос об ответственности судей, принимающих решения в рамках судебного контроля, очень деликатный. С одной стороны, необходимо сформировать у представителей судейского корпуса понимание того, что судебные ошибки, допущенные при рассмотрении материалов в рамках судебного контроля, не менее значимы, чем ошибки, связанные с вынесением неправосудных приговоров. С другой — укрепление независимости судебной власти является одной из основных задач уголовно-процессуальной политики государства и одновременно способом ее проведения.